V Edición

Buenos Aires, diciembre de 2012

Índice Nacional de Páginas Web Municipales

Qué mide el Índice

EJE DE CONTENIDOS.
Se refiere a la información y los servicios que brindan los sitios, las interacciones que permiten realizar y las transacciones y transformaciones que aporta a la relación gobernantes-gobernados. Tiene cinco categorías:

Presencia: evalúa la presencia de datos básicos del municipio. Incluye información institucional, socioeconómica, datos de interés y normativa municipal. Suma el 10% del puntaje de contenidos.

Información: releva datos que facilitan una acción posterior. Tiene en cuenta la existencia de un mapa de la ciudad, guía de trámites y formularios municipales. Suma el 15% del puntaje de contenidos.

Interacción: analiza los medios para promover una comunicación bidireccional entre los ciudadanos y el gobierno y entre los vecinos. Incluye los indicadores correo electrónico, blog, perfil en Facebook y cuenta de Twitter. Suma el 20% del puntaje de contenidos.

Transacción: abarca herramientas para realizar trámites online. Tiene en cuenta la posibilidad de seguir expedientes, hacer consultas sobre deudas y hacer pagos electrónicos de tributos locales. Suma el 25% del puntaje de contenidos.

Transformación: releva información vinculada con la transparencia y la participación ciudadana. Mide la publicación de declaraciones juradas, presupuesto y su ejecución, compras y licitaciones, y encuestas online. Suma el 30% del puntaje de contenidos.

EJE DE USABILIDAD.
Analiza la efectividad, eficiencia y satisfacción con que un usuario utiliza un sitio web. Evalúa la facilidad o dificultad para acceder a los contenidos. Toma en cuenta 14 indicadores, como estándares de accesibilidad (WAI, W3C), actualización, buscador, mapa del sitio, diseño y perfiles de usuario, entre otros.

LOS SITIOS MUNICIPALES REVELAN UN BAJO NIVEL DE DESARROLLO

Por su amplitud, elasticidad, capacidad de expansión y llegada a una mayor cantidad de personas, los sitios web municipales son una herramienta privilegiada para llegar a los ciudadanos. Sin embargo, las páginas web de los gobiernos locales argentinos todavía revelan un bajo nivel de desarrollo.

Así lo revela el Índice Nacional de Páginas Web Municipales, que desde 2007 elaboran el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y el Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés.

El estudio releva y evalúa 115 sitios de municipios de más de 50.000 habitantes según el Censo 2001, y aquellos que, teniendo los datos, superaron el piso de habitantes según el Censo 2010, así como a todas las capitales provinciales.

Así, el universo estudiado representa más del 60% de la población argentina. El trabajo excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque no es un municipio en sentido estricto.

Los municipios fueron evaluados según los contenidos y la usabilidad de sus páginas web. En 2012, el municipio promedio obtuvo 32,91 puntos sobre un total de 120, lo que revela un bajo nivel de desarrollo de las páginas web, pero evidencia una leve mejora respecto de 2011, cuando el municipio promedio obtuvo 31,23 puntos.

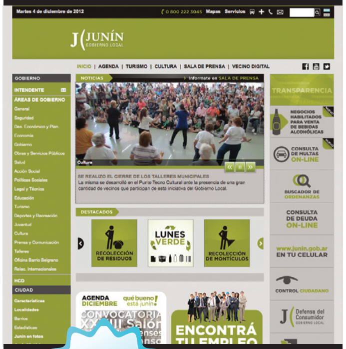
Aunque la mayoría de los sitios ofrece información básica sobre los municipios, muy pocos permiten realizar acciones en línea, como descargar formularios, seguir trámites, pagar tasas municipales o acceder a información pública sobre declaraciones juradas, compras y adquisiciones. En cambio, se registra un avance de los sitios en términos de accesibilidad, efectividad y eficiencia de los portales analizados.

Los primeros puestos del ranking general fueron para las municipalidades de **Junín** (81,69), **General Pueyrredón** (80,02) y **Bahía Blanca** (67,29). En la categoría de municipios de más de 200 mil habitantes también resultó premiada **Rosario** (66,13), mientras que **Tandil** (60,25) y **Mendoza** (56,67) se destacan en la categoría de municipios de entre 50 mil y 200 mil habitantes.

En el eje de contenidos, que releva la información y los servicios que ofrecen los sitios, cayó el nivel de todas las dimensiones analizadas. Es baja la cantidad de municipios que ofrece información presupuestaria, de compras y adquisiciones. Se destacan, sin embargo, Bahía Blanca, General Pueyrredón, Córdoba, Morón y Cañuelas como uno de los pocos sitios que presentan las declaraciones juradas de sus funcionarios.

Por otro lado, los sitios revelan un mayor uso de Facebook, Twitter y blogs, lo que alienta la comunicación de los ciudadanos entre sí y con los gobernantes. Con un marcado incremento respecto de 2011, las redes sociales se transformaron en un espacio que permite mostrar mayor presencia de los municipios.

El Índice demuestra también que existe una correlación entre el tamaño poblacional de los municipios y el desarrollo de sus sitios. Así, el Índice 2012 arrojó las mayores diferencias en los puntajes promedios de municipios medianos (28,54 puntos) y municipios grandes (42,14 puntos).



1

www.
junin.
gov.ar

2

www.
mardelplata.
gov.ar

3

www.
bahiablanca.
gov.ar

EJE DE CONTENIDOS

Pocas herramientas para hacer trámites online

La edición de 2012 revela que las categorías más avanzadas en el eje de contenidos –que alcanzó un 39,4 puntos sobre 120– son las que menos complejidad suponen. Sin embargo, hubo una leve caída en todas las dimensiones con respecto al relevamiento de 2011.

→ **Presencia.** Con un puntaje de 72% es la dimensión más desarrollada, aunque casi todas las variables muestran un franco descenso. La información institucional (85%) cayó dos puntos porcentuales con respecto a 2011 y 13 con respecto a 2007. También disminuyeron la información socioeconómica –ubicada en 68%– y la de interés ciudadano (76%). La normativa disponible aumentó al 61%, un incremento de 7 puntos porcentuales con respecto a 2011.

→ **Información.** Solo un 34% de los sitios incluye mapa de calles, situación que no se corresponde con el desarrollo de softwares como Google maps, que brindan información sobre calles, lugares y transporte público de manera sencilla. Los formularios registran una caída marcada: mientras que en 2011 el 84% de los sitios los publicaban, en 2012 la cifra cayó al 39%. En cambio, el 66% de los sitios tiene guía de trámites, un aumento con respecto a la edición anterior.

→ **Interacción.** Hay un descenso en el uso del correo electrónico frente a un aumento del uso de blogs, Facebook y Twitter. El 57% de los municipios tiene Facebook y un 45% usa Twitter. Así, los gobiernos locales demuestran que usan las redes para intercambiar con los ciudadanos, y que siguen sus tendencias de uso.

→ **Transacción.** Es la dimensión que más bajó. Solo el 19% de los sitios permite seguir un trámite o expediente online y un 26% permite pagar las tasas municipales a través de internet.

→ **Transformación.** Aunque mejoró con respecto a 2011, los resultados siguen siendo bajos. El 24% de los sitios responde consultas, reclamos o denuncias, frente a un 60% alcanzado en 2010. Disminuyó la presencia de información pública sobre compras y adquisiciones, que solo un 31% publica. Además, solo el 6% de los municipios difunde las declaraciones juradas de los funcionarios.

EJE DE USABILIDAD

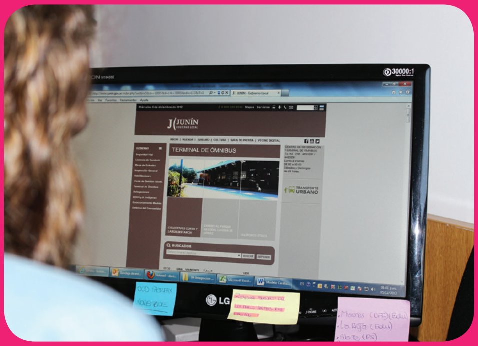
Los sitios son cada vez más accesibles

La edición 2012 del Índice Nacional de Páginas Web muestra un aumento positivo en la mayor parte de los indicadores del eje de usabilidad, que alcanzó 9,11 puntos sobre un total de 14. Así, el promedio supera a las ediciones de 2010 (8,2) y 2011 (7,6).

→ **Accesibilidad.** Con 46,9 puntos, la variable muestra un franco ascenso con respecto a las ediciones anteriores, y supone la posibilidad de acceder a los sitios desde cualquier equipo, buscador y velocidad de conexión, central para que la información llegue a los usuarios.

→ **Actualización.** El 91,3% de los sitios brinda información actualizada, variable que muestra un crecimiento con respecto a 2011 (86,4%) pero un leve retroceso con respecto a 2010 (97,1%).

→ **Buscadores.** Es otra de las herramientas que muestra un importante ascenso con respecto a 2010 y 2011. En la última edición del Índice, el 62.6% de los sitios incluye buscador, clave para acceder a la información disponible en el sitio web. Además, el 99,1% de los municipios relevados aparece entre los primeros cinco lugares en la búsqueda, logro relacionado con el uso efectivo de etiquetas (tags).



DIEGO PANDO.
Director del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés

¿Cómo impacta el uso de las páginas web en la gestión de las administraciones locales?

Las tecnologías de información son herramientas que están produciendo cambios profundos en la gestión pública porque su uso intensivo permite simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, rendir cuentas, fomentar la transparencia y la participación de los ciudadanos. Las páginas web de los municipios son una primera aproximación del aprovechamiento de las potencialidades que tienen estas herramientas. En la Argentina, en el caso particular de la gestión pública local, el grado de utilización es relativamente bajo y desigual: hay municipios que hacen un uso estático y unidireccional de estas herramientas a partir de la mera automatización de procedimientos tradicionales y otros que, con matices, están tratando de avanzar hacia un uso más estratégico.

¿Cuáles son las consecuencias de la apertura de datos públicos?

Una de las consecuencias más importantes es la posibilidad de acceder, usar y reutilizar esos datos por parte de terceros para brindar nuevos servicios con valor agregado a los ciudadanos. Junto con el fortalecimiento de infraestructura, la agregación de bases de datos, el uso de estándares, el desarrollo de software público para no generar dependencia de terceros, la seguridad informática, la protección de datos personales y la reducción de la brecha digital, la apertura de datos públicos es una de las cuestiones que debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de gobierno electrónico de los municipios. Es importante fomentar la reutilización de datos públicos a partir de su apertura para generar nuevas aplicaciones y servicios pero es necesario hacerlo desde una visión que reconozca la lógica, las restricciones y los desafíos del sector público, algo que no siempre suele estar presente.

¿Cómo puede el gobierno electrónico impulsar el desarrollo local?

El principal impulso consiste en avanzar hacia lo que se denomina interoperabilidad, hacia el desarrollo de capacidades por parte de los organismos públicos para interactuar compartiendo datos a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados. Actualmente, el intercambio de datos es bajo, dado que suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos y estar disponible solo para las tareas de cada uno de ellos. Iniciativas del tipo ventanilla única para la creación de empresas constituyen ejemplos de interoperabilidad, en la medida en que el sector público en sentido amplio asume el costo de su estructura y complejidad y no traslada este costo a sus ciudadanos.

GERMÁN STALKER.
Investigador asociado de CIPPEC

¿Cómo impacta el uso de las páginas web en la gestión de las administraciones locales?

La consecuencia más trascendente es la mejora en la relación entre el Estado local y la comunidad, que estrechan los vínculos de confianza. Las tecnologías son un instrumento eficaz para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales y comunales. Tal vez la característica más sobresaliente de las nuevas TIC sea la difusión de la información entre muchas personas en períodos de tiempo muy cortos. Muchas personas tienen hoy acceso a dispositivos de comunicaciones que pueden utilizar

libremente como mejor les convenga.

La gestión local orientada a resolver colectivamente y de mejor manera los problemas públicos requiere de la interacción de la multiplicidad de actores en los diferentes niveles de implementación de las políticas. Ese proceso adquiere sentido solamente con confianza y esquemas colaborativos transversales que puedan, utilizando los datos públicos de manera libre, afrontar lo complejo e inestable de las necesidades sociales. La voluntad política es determinante para transformar el conocimiento circulante en esos espacios en políticas públicas e integrar a las áreas de los gobiernos.

¿Cuáles son las consecuencias de la apertura de datos públicos?

Hacia afuera de la administración la principal consecuencia es la mejora en el nivel de satisfacción de los derechos humanos, los derechos económicos y los sociales. La apertura de los datos de los gobiernos locales y de los servicios públicos, son las áreas de las administraciones en las que las tecnologías tienen mayores impactos. La silenciosa apropiación social de herramientas 2.0 es un dato clave en estas emergencias.

Hacia adentro de las administraciones mejora la calidad de los procesos de toma de decisiones. El impacto de las nuevas formas de gestión convive con la gestión tradicional-formal. Los líderes locales deben estar atentos y preparados para transitar por estos cambios y transformar estas emergencias en oportunidades para el enriquecimiento institucional. No existen recetas universales. Cada gobierno en su contexto debe ser capaz de encontrar sus propias respuestas.

¿Cómo puede el gobierno electrónico impulsar el desarrollo local?

El alcance y la magnitud de las políticas de gobierno electrónico y abierto están en plena evolución. Las ventajas por la reutilización de los datos públicos están apareciendo en la medida en que las ciudades implementan iniciativas según sus contextos institucionales y culturales.

Las externalidades positivas son la creación de nuevos puestos de trabajo en la industria de contenidos digitales, el aumento de la eficiencia en la búsqueda de información, el valor que adquieren para las empresas de servicio y personas para múltiples actividades que desarrollan.

En general, estas innovaciones emergen y comienzan en las fronteras, no en el centro de los sistemas. Debe existir la predisposición para el desarrollo de esas nuevas formas y también darse las posibilidades para la consolidación de una masa crítica con algún grado de autonomía.

EDUARDO POGGI.
Especialista invitado del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés

¿Cómo impacta el uso de las páginas web en la gestión de las administraciones locales?

En el mediano plazo, una mejora o facilitación de algún conjunto de trámites que los ciudadanos deben realizar ante los estados locales. Actualmente, y por algún tiempo más, estos serán aprovechados fundamentalmente por los sectores más capacitados de la sociedad. Con el tiempo los podrán ir apropiando otros sectores en la medida que vayan adquiriendo las capacidades necesarias. Volcar el quehacer institucional en la web no es simple para las administraciones, excepto las trivialidades. Hacer esto bien exige a las administraciones reordenarse, actualizarse, informatizarse, entre otras cuestiones, y esto es lento. No creo que en el mediano plazo la tecnología tenga un impacto significativo en los aspectos democráticos no administrativos. Puede que aporte algo a la transparencia.

¿Cuáles son las consecuencias de la apertura de datos públicos?

Las exigencia de mostrar los datos administrados por el Estado, sea del nivel que sea, es bueno, pero no es trivial, no se puede exigir hacer bien de un día para otro. En la medida que los datos se vayan publicando, comenzará un consumo que con el tiempo llevará a mejorar la transparencia de los actos de gobierno. No habría que dejar de lado la visión europea de la publicación como obra pública. Hay muchos casos interesantes de buenos negocios (en el mejor sentido del término) a partir del consumo de datos públicos.

¿Cómo puede el gobierno electrónico impulsar el desarrollo local?

Bajando la carga administrativa sobre las empresas y personas al mejorar su propia gestión y los medios de comunicación. La interoperabilidad es central en esto y no basta solo con la propia administración sino que requiere relacionarse con los demás niveles del Estado. También se puede incorporar la inversión privada en la relación Estado-sociedad con la provisión de servicios tecnológicos. Además se puede facilitar el consumo responsable de datos públicos tanto para fomentar la transparencia como para generar obra pública, y mejorar la gestión de temas centrales con otros gobiernos locales (vecinos particularmente) y las administraciones estaduales y nacionales.

FABIO QUETGLAS.
Investigador asociado de CIPPEC

¿Cómo impacta el uso de las páginas web en la gestión de las administraciones locales?

Tal como la mayoría de las administraciones locales funciona actualmente, las páginas web constituyen un desafío porque exhiben un modelo de gestión deficiente a la vez que estimulan la introducción de modos alternativos de vincular el aparato estatal con la ciudadanía.

¿Cuáles son las consecuencias de la apertura de datos públicos?

Una cultura creciente de “información disponible” tiende a presionar sobre circuitos administrativos que son verdaderos nichos de arbitrariedad. Sin embargo, no creo que se trate de un proceso demasiado inminente.

¿Cómo puede el gobierno electrónico impulsar el desarrollo local?

Una mejor administración se traduce en recursos disponibles y en procesos simplificados. Esos son los verdaderos aportes al desarrollo local desde el cambio de plataforma tecnológica.

LUCAS JOLÍAS.
Investigador asociado de CIPPEC

¿Cómo impacta el uso de las páginas web en la gestión de las administraciones locales?

El impacto es distinto en cada caso. Hay municipios que utilizan sus páginas web como canal de participación con sus ciudadanos, y otros que simplemente la utilizan como un medio unidireccional de comunicación. Pero en términos generales la buena utilización de las TIC depende de otros factores, como la calidad institucional, la formación del capital humano, entre otros. Una buena política sería establecer estándares mínimos para las páginas web municipales, de manera exista una cierta homogeneidad en cuanto a información, servicios o trámites. La tecnología está, el principal inconveniente lo veo en el capital humano y en la cultura organizativa. A mediano plazo, la administración pública en todos sus niveles debe empezar a formar a sus cuadros en temas TIC, para que sus propios recursos humanos resuelvan los problemas que se puedan plantear, y no tener todos los procesos tercerizados.

¿Cuáles son las consecuencias de la apertura de datos públicos?

La apertura de datos (*open data*) tiene dos perspectivas, una filosófica-política y otra relacionada con la innovación tecnológica. La primera de ellas se remonta a los principios básicos de la democracia representativa, la re-presentación no significa más que hacer presente lo oculto, dar a luz aquello que permanece detrás de escena. Los actos de gobierno y la información gubernamental pertenecen a la ciudadanía en la medida en que son públicos. Aunque por principio la información es de los ciudadanos, para cumplimentar con esa premisa deben ser publicados de manera accesible. El *open data* puede ser un insumo sumamente valioso tanto y en cuanto mejore el accionar de las agencias de rendición de cuentas y el *accountability*. Si el poder de la transparencia se deriva en el “poder de la vergüenza”, su influencia sobre verdaderos sinvergüenzas puede ser muy limitada. Resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas.

¿Cómo puede el gobierno electrónico impulsar el desarrollo local?

De diversas maneras, pero las que más me interesan tienen que ver con la formación de recursos humanos y con la generación de contenidos y aplicaciones. Hoy vemos al tema de la inclusión digital como un problema de infraestructura y dispositivos, pero el verdadero desafío estará en integrar a las nuevas generaciones en profesiones relacionadas con la TIC. El gobierno electrónico puede impulsar el desarrollo local generando las condiciones necesarias para la mejora del capital humano de una comunidad. Por otro lado, la apertura de datos puede generar nuevos mecanismos de cocreación e innovación. Aquí surge un modelo de *open data* muy extendido en algunos países, que convocan a “desarrolladores” que procesan, realizan análisis y hasta construyen aplicaciones en base a datos públicos abiertos. El Estado no solo estaría entregando los datos abiertos a ciertas comunidades especializadas (*community-sourcing*) o directamente a “las multitudes” (*crowdsourcing*), sino que además tercerizaría el costo de esta tarea.

Edición: Dolores Arrieta

Investigación: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento: Nicolás Fernández Arroyo, Melina Nacke, Tamara Artusi, María Belén Urquiza, Juan Ignacio Herrera y Micaela Cellucci
www.cippec.org

Programa de Gobierno Electrónico, Universidad de San Andrés: Diego Pando, Marina Calamari, Leonardo Aguilar, Guillermina Gerber y Santiago Salom
www.udesa.edu.ar

Diseño: Sara Paoletti
sarapaoletti.blogspot.com

PRIMEROS PUESTOS DEL ÍNDICE NACIONAL DE PÁGINAS WEB 2012

→ **Primeros 10 puestos del Índice Nacional de Páginas Web Municipales, 2012. Argentina**

MUNICIPIO	PROVINCIA	CONTENIDOS (MÁX. 120)	USABILIDAD (MÁX. 14)	TOTAL (MÁX. 120)
Junín	Buenos Aires	91,49	11	81,69
General Pueyrredón	Buenos Aires	82,98	13	80,02
Bahía Blanca	Buenos Aires	78,50	10	67,29
Rosario	Santa Fe	80,50	9	66,13
Córdoba	Córdoba	79,49	9	65,30
Santa Fe	Santa Fe	78,50	9	64,48
Tigre	Buenos Aires	70,00	11	62,50
Resistencia	Chaco	73,50	9	60,37
Tandil	Buenos Aires	67,48	11	60,25
Mendoza	Mendoza	68,99	9	56,67
Promedio general		**39,47**	**9,11**	**32,91**

→ **Municipios grandes (más de 200 mil habitantes), Índice 2012**

MUNICIPIO	PROVINCIA	CONTENIDOS (MÁX. 120)	USABILIDAD (MÁX. 14)	TOTAL (MÁX. 120)
General Pueyrredón	Buenos Aires	82,98	13,00	80,02
Bahía Blanca	Buenos Aires	78,50	10,00	67,29
Rosario	Santa Fe	80,50	9,00	66,13
Córdoba	Córdoba	79,49	9,00	65,30
Santa Fe	Santa Fe	78,50	9,00	64,48
Promedio municipios > a 200 mil habitantes		**50,11**	**9,43**	**42,14**
Promedio general		**39,47**	**9,11**	**32,91**

→ **Municipios medianos (entre 50 mil y 200 mil habitantes), Índice 2012**

MUNICIPIO	PROVINCIA	CONTENIDOS (MÁX. 120)	USABILIDAD (MÁX. 14)	TOTAL (MÁX. 120)
Junín	Buenos Aires	91,49	11,00	81,69
Tandil	Buenos Aires	67,48	11,00	60,25
Mendoza	Mendoza	68,99	9,00	56,67
Godoy Cruz	Mendoza	62,49	10,00	53,56
Venado Tuerto	Santa Fe	61,49	9,00	50,51
Promedio municipios < a 200 mil habitantes		**34,42**	**8,96**	**28,54**
Promedio general		**39,47**	**9,11**	**32,91**

Fuente: CIPPEC, sobre la base de relevamiento realizado para el proyecto Índice Nacional de Páginas Web Municipales 2012.

Las mejores prácticas de los municipios premiados

JUNÍN. El sitio, que obtuvo el primer puesto en la edición 2012 del Índice, se distingue por su fácil navegación y acceso. Ofrece información institucional y socioeconómica, y tiene una guía de trámites que permite una visualización rápida de los requisitos, destinatarios y dependencias. La página se destaca, además, por la información presupuestaria y de compras y licitaciones que publica.

GENERAL PUEYRREDÓN. El nuevo diseño –más amigable, atractivo y accesible para el ciudadano– destaca el sitio municipal. La página permite acceder a declaraciones juradas de los funcionarios, estado económico financiero, información presupuestaria y de compras y licitaciones, información pública clave para la participación ciudadana.

BAHÍA BLANCA. Además de presentar gran cantidad de información institucional, el sitio publica una guía de trámites que presenta la misma información para todos los trámites. También promueve la participación ciudadana con una encuesta online que mide la satisfacción de los vecinos en relación con el 0800 municipal.

ROSARIO. Tiene una interfaz amigable: la información está ordenada y es fácil acceder a ella. Es uno de los pocos sitios con información institucional y socioeconómica completa. También tiene un buscador de ordenanzas que permite acceder a la normativa por número, año, tipo, dependencia vinculada y palabra clave. La guía de trámites destaca aquellas gestiones que pueden hacerse online.

CIPPEC
Universidad de San Andrés